

PKW-Maut: Nächster Halt Bundespräsidialamt

VB verfassungsblog.de/pkw-maut-naechster-halt-bundespraesidialamt/

Judith Schamell , Julia Wittig Mi 6 Mai 2015

Mi 6 Mai
2015

"Sie ist europarechtskonform, glauben Sie es endlich!" Mit diesen Worten versuchte Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt die Kritiker seines Projekts in der Bundestagsdebatte vom 27. März 2015 vor Verabschiedung der Maut doch noch zu überzeugen. Anscheinend mit Erfolg, denn der Bundestag nahm den [Gesetzesentwurf zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen](#) im Anschluss daran mit 433 zu 128 Stimmen und 6 Enthaltungen an. Gleichzeitig wurde die [Entlastung](#) der deutschen Autofahrer über die Kfz-Steuer beschlossen. Die Europarechtskonformität der Maut ist jedoch keine Glaubens-, sondern eine rechtliche Frage, über die eigentlich Einigkeit besteht: So geht es jedenfalls **nicht**.

Für die Regierung bleibt daher nur zu hoffen, dass der Bundespräsident und der EuGH noch rechtzeitig zum Glauben bekehrt werden können. Kämen sie nämlich ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das Gesetz in dieser Form europarechtswidrig ist, könnte die Maut doch noch scheitern – egal, wie fest die CSU auch an sie glaubt.

Das erste Hindernis: Der Bundespräsident

Bereits kurz nach der Beschlussfassung im Bundestag wies der Grünen-Fraktionsvorsitzende Anton Hofreiter auf die Möglichkeit hin, dass der Bundespräsident wegen europarechtlicher Bedenken die Ausfertigung des Gesetzes verweigern könnte. Zwar ist es heute unbestritten, dass dem Bundespräsidenten dem Grunde nach ein Prüfungsrecht hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zukommt. Wie liegt jedoch der Fall, wenn – wie bei der Maut – im Vorfeld der Beschlussfassung schon sehr starke Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Unionsrecht bestehen? Durch die Verweigerung der Ausfertigung könnte der Bundespräsident die für Deutschland peinlichen Folgen der Europarechtswidrigkeit, wie ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH mit potenziellen Strafzahlungen oder den Erlass einer einstweiligen Anordnung, verhindern. Trotzdem wird ein Prüfungsrecht des Bundespräsidenten hinsichtlich Europarechtsverstößen überwiegend abgelehnt.

Dabei spricht sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus europarechtlicher Sicht viel dafür.

Zwar könnte man meinen, dass der Wortlaut des Art. 82 GG („Vorschriften des Grundgesetzes“) keinen Raum für eine Prüfung von Unionsrecht lasse. Diese formalistische Argumentation überzeugt aber bei einer Gesamtbetrachtung des Grundgesetzes sowie dessen Interpretation durch das BVerfG nicht.

Das BVerfG hat wiederholt die Europarechtsfreundlichkeit als ein Grundprinzip des Grundgesetzes herausgestellt. Die europäische Integration ist Staatszielbestimmung und findet in der Präambel sowie in Art. 23 GG ihren Ausdruck. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG muss daher europarechtsfreundlich ausgelegt werden und umfasst somit nicht nur die Vorschriften des Grundgesetzes im engeren Sinne, sondern auch das ihnen immanente Ziel der europäischen Integration. Dieses Ziel wird durch einen offensichtlichen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV, einen Grundpfeiler der europäischen Integration, konterkariert.

Auch im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip muss der Bundespräsident bei Ausübung seines Prüfungsrechts Europarecht beachten. Art 20 Abs. 3 GG bindet alle Staatsorgane an die Verfassung.

Der Bundespräsident darf als Staatsoberhaupt sein Amt somit nur im Einklang mit der „verfassungsmäßigen Ordnung“ ausüben. Unter verfassungsmäßiger Ordnung sind nach unbestrittener Auffassung wiederum die Staatszielbestimmungen, also auch die europäische Integration, zu verstehen. Aufgabe der Bundesrepublik ist es, die Verwirklichung der Ziele der europäischen Union voranzutreiben. Darunter fallen konkret der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten.

Der deutsche Gesetzgeber darf somit keine Gesetze erlassen, die der Verwirklichung des Binnenmarktes entgegenstehen. Die Ausfertigung als Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ist Teil der gesetzgeberischen Tätigkeit; insofern richtet sich das Gebot, keine europarechtswidrigen Gesetze zu erlassen, auch an den

Bundespräsidenten, der insoweit der Legislative zuzurechnen ist.

Im Rahmen seiner Zuständigkeit muss er daher bei Ausübung seiner Prüfkompetenz Europarecht beachten, wenn sich doch gerade aus Art. 20 Abs. 3 GG die Verpflichtung ergibt, die Ziele der europäischen Integration nicht zu vereiteln.

Ein Prüfungsrecht hinsichtlich Unionsrecht wird von der herrschenden Meinung insbesondere deshalb abgelehnt, weil diesem nur ein Anwendungs- und kein Geltungsvorrang zukommt. Daher wäre der Bundespräsident bei Ausfertigung eines europarechtswidrigen Gesetzes nicht dazu gezwungen, ein nichtiges Gesetz auszufertigen. Der pauschale Verweis auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts überzeugt jedoch nicht. Wenn mit der Argumentation des Lissabon-Urteils des BVerfG der Anwendungsvorrang des Unionsrechts kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung gilt, kann es nicht sein, dass der Bundespräsident diesen Anwendungsvorrang bei seiner Prüfung gerade ausblenden soll. Der Vorrang des Unionsrechts gilt nämlich gerade auch vor dem Verfassungsrecht. Es ist daher nicht einzusehen, warum der Bundespräsident die Vereinbarkeit mit der Verfassung prüfen sollte, nicht aber mit dem Recht, welches Vorrang vor der Verfassung genießt. Dem Bundespräsident ist es genauso wenig zuzumuten, ein Gesetz auszufertigen, dem auf Grund des Anwendungsvorrangs – wie bei einem nichtigen Gesetz – ebenfalls keine praktische Wirksamkeit zukommt.

Mit Blick auf den Anwendungsvorrang liegt es vielmehr nahe, ein Prüfungsrecht aus dem vorrangigen Unionsrecht selbst herzuleiten. Denn auch wenn man ein europarechtliches Prüfungsrecht auf Grundlage des Art. 82 Abs.1 GG und der obigen Ausführungen ablehnt, hätte eine unionsrechtliche Prüfungspflicht in jedem Fall Vorrang vor einer gegenteiligen verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Ausfertigung.

Art. 4 Abs. 3 Unterabsätze 2 und 3 EUV statuieren die Pflicht der Mitgliedsstaaten, alle Maßnahmen zu unterlassen, „die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten“ (Loyalitätspflicht). Diese Loyalitätspflicht zwingt die Mitgliedstaaten zur Beachtung des Anwendungsvorrangs. Sie verpflichtet sie weiterhin, Maßnahmen zu unterlassen, die die praktische Wirksamkeit (effet utile) der Verträge beeinträchtigen. Dazu zählt insbesondere die umfassende Gewährleistung der Grundfreiheiten als unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung des Binnenmarktes. Konkret bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten keine Gesetze erlassen dürfen, die die Ziele des Binnenmarktes konterkarieren. Das Unionsrecht entfaltet also eine Sperrwirkung: Es hindert den Erlass neuen nationalen Rechts, das dem Unionsrecht widerspricht. Deshalb kann in diesem Fall auch ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat angestrengt werden.

Adressat dieser Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 3 EUV sind die Mitgliedstaaten. Aus völkerrechtlicher Sicht ist der Staat als eine Zurechnungseinheit zu betrachten; für innerstaatliche Kompetenzverteilung ist das Völkerrecht blind. Mithin richtet sich Art. 4 Abs. 3 EUV an alle Organe des Staates und damit auch an den Bundespräsidenten. Somit muss auch er den Erlass unionsrechtswidriger Gesetze verhindern. Folglich muss er die Ausfertigung von Gesetzen auf Grund von Unionsrechtswidrigkeit verweigern können – wofür ein entsprechendes Prüfrecht Voraussetzung ist.

Zum Umfang des Prüfungsrechts im konkreten Fall

Das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten soll nach verbreiteter Ansicht auf Grund des Gewaltenteilungsprinzips und des Verwerfungsmonopols des BVerfG auf offensichtliche Verfassungsverstöße beschränkt sein. Grundsätzlich ist er damit an die Einschätzung des parlamentarischen Gesetzgebers gebunden, es sei denn, diese erweist sich als evident falsch. Die Richtigkeit der Einschätzung steht besonders dann in Frage, wenn die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes schon vorher durch eine entsprechende öffentliche und parlamentarische Debatte im Raum steht. Werden diese Zweifel nicht überzeugend ausgeräumt, trifft den Bundespräsidenten in diesen Fällen sogar eine Prüfungspflicht. Das Gleiche muss bei schweren Zweifeln hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Unionsrecht gelten, insbesondere wenn sich die Beschlussfassung im Bundestag als grobes Hinwegsetzen über diese europarechtlichen Bedenken darstellt.

Im Falle der Maut können die Zweifel an der Vereinbarkeit mit Unionsrecht in keinem Fall durch die parlamentarische Debatte und die Gesetzesbegründung als ausgeräumt angesehen werden. Die bloße Feststellung in der [Gesetzesbegründung](#), dass die Entlastung deutscher Autofahrer über eine entsprechende

Kürzung der Kfz-Steuer keine mittelbare Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit sei, hat keinerlei rechtliche Aussagekraft. Auch Dobrindts Glaubensbekenntnis überwindet nicht das Europarecht. Der Bundespräsident hat dementsprechend sogar die Pflicht, die Vereinbarkeit mit Unionsrecht eingehend zu überprüfen.

Das zweite Hindernis: der EuGH

Sollte der Bundespräsident trotz berechtigter Zweifel das Gesetz ausfertigen, könnte die Maut vom EuGH noch vor Inkrafttreten der Regelung am 01.01.2016 durch eine einstweilige Anordnung nach Art. 279 AEUV gestoppt werden. Diese würde den Vollzug des Gesetzes aussetzen und somit einen unionsrechtswidrigen Zustand verhindern. Sowohl die Kommission als auch Österreich haben diesen Schritt bereits in Erwägung gezogen. Der Erlass einer solchen Anordnung ist sehr wahrscheinlich, wie die Vergangenheit zeigt. Bereits 1990 versuchte die Bundesrepublik eine ähnliche Abgabe für LKW einzuführen, die ebenfalls über eine Senkung der Kfz-Steuer ausgeglichen werden sollte. Das Gesetz wurde damals von der EU-Kommission, unterstützt von fünf Mitgliedstaaten, mit einem Vertragsverletzungsverfahren sowie einem Antrag auf einstweilige Anordnung angegriffen. Dies führte dazu, dass die Erhebung der Maut für ausländische LKW ausgesetzt werden musste, während deutsche LKW bis zur Hauptsacheentscheidung die Gebühr hätten entrichten müssen. Daraufhin erließ die Bundesregierung eine Verordnung, die auch die Gebührenerhebung für deutsche LKW wieder aufhob. Wenige Jahre später einigte man sich dann mit den ehemaligen Klägerstaaten und Schweden auf eine gemeinsame Autobahnnutzungsgebühr für LKW (Eurovignettensystem).

Heute existieren zwar unterschiedliche nationale LKW-Mautsysteme; eine Belastung nur ausländischer Fahrer bzw. eine Entlastung deutscher Fahrer über die Kfz-Steuer ist aber weiterhin nicht zulässig.

Ende gut, alles gut?

Wird die Kfz-Steuerentlastung durch den EuGH gekippt, steht am Ende des Weges noch das Bundesverfassungsgericht: Ohne die unionsrechtswidrige Steuerentlastung stellt das Gesetz in dieser Form einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dar. § 1 Abs. 2 bestimmt nämlich, dass nur Deutsche auf Bundesstraßen abgabepflichtig sind, während Ausländer nur auf Autobahnen Maut entrichten müssen.

Der Ausgleich für die Schlechterstellung von deutschen Abgabepflichtigen durch die Kfz-Steuerentlastung entfällt jedoch gerade durch die Unionsrechtswidrigkeit. Somit ergibt sich eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, die nicht zu rechtfertigen ist. Die Anforderungen an die Rechtfertigung sind nämlich umso schärfer, je intensiver die Ungleichbehandlung ist. Eine Ungleichbehandlung auf Grund der Staatsangehörigkeit als personenbezogenes Merkmal ist immer besonders schwerwiegend.

Hier liegt auch gerade kein Fall der sog. „Inländerdiskriminierung“ oder „umgekehrten Diskriminierung“ vor, bei dem die Anwendbarkeit von Art. 3 Abs. 1 GG strittig ist. In diesen Fällen stellt der Gesetzgeber nämlich eine grundsätzlich unterschiedslos geltende Regelung auf, bei der nur der Anwendungsvorrang des Unionsrechts dazu führt, dass Deutsche benachteiligt werden. Dabei soll nach einer verbreiteten Auffassung aufgrund der Diskriminierung durch unterschiedliche Hoheitsträger der allgemeine Gleichheitssatz dann nicht gelten.

Im Falle der Maut ist die Ungleichbehandlung aber schon durch den deutschen Gesetzgeber im Gesetz angelegt und gewollt. Unter diesen Umständen kann sich der deutsche Gesetzgeber nicht einfach darauf berufen, dass „nur“ die Unionsrechtswidrigkeit zu der Ungleichbehandlung führt, denn schließlich hat er diese durch seine Unterscheidung im Gesetz geradezu provoziert. Somit würde die Maut dann letztlich auch am deutschen Verfassungsrecht scheitern, wenn die Bundesregierung nicht – wie 1991 bei der LKW-Maut – bereits zuvor die Regelung wieder aufheben würde.

Glauben Sie jetzt noch an Dobrindts Maut? Wir auch nicht. Viel eher ist auf lange Sicht die Einführung einer europaweiten LKW- und PKW-Maut zu erwarten, wie von EU-Verkehrskommissarin Violeta Bulc bereits im Januar 2015 vorgeschlagen.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Schamell, Judith; Wittig, Julia: *PKW-Maut: Nächster Halt Bundespräsidialamt*, *VerfBlog*, 2015/5/06, <http://verfassungsblog.de/pkw-maut-naechster-halt-bundespraesidentialamt/>.